

我国财政农业支持

及其效率研究

沈淑霞

著

Study on Fiscal Agricultural Support and its

Efficiency in China

中国

社



我国财政农业支持

及其效果研究

2000

Study on Food Operational Support and its

Effectiveness in China

F 812
160-C2



本书系北华大学学术成果,由“北华大学
学术专著出版基金”资助出版,已列入
北华大学文库(北华专著基金 2006003)

我国财政农业支持 及其效率研究

Study on Fiscal Agricultural Support
and its Efficiency in China

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

我国财政农业支持及其效率研究/沈淑霞著. —北京:
中国农业出版社, 2007. 5

ISBN 978-7-109-11552-1

I. 我... II. 沈... III. 农村—财政—研究—中国
IV. F812. 8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 031329 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

责任编辑 赵 刚

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2007 年 4 月第 1 版 2007 年 4 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 7.5

字数: 180 千字 印数: 1~3 000 册

定价: 20.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)



沈淑霞 女，1965年9月生于吉林省农安县。1987年和1990年先后毕业于北京农业大学（现中国农业大学）农经系，分别获得学士和硕士学位。2004年毕业于中国农业大学经济管理学院，获得管理学博士学位。现任北华大学经济管理学院教授、北华大学会计学科带头人、中国注册会计师协会会员，主要从事会计学、审计学、农业经济管理等领域的教学和科研工作。参加工作以来，在各类刊物上公开发表学术论文20余篇，主编和参编教材各一部。

序 一

农业产业的基础性地位和公益性特征决定了各国政府均对农业进行干预和扶持。在市场经济条件下，财政支持作为政府调控和保护农业的核心措施，其支持水平、支持方式和支持效率日益受到各国政府和有关研究人员的关注。

我国是一个农业大国，财政支农不仅是国民经济和社会发展的需要，也是实现统筹城乡经济社会发展，推进社会主义新农村建设的一项重要内容。在市场经济条件下，农业产业发展滞后严重制约了整个国民经济的快速发展。2002年，工业增加值的增长速度为10.2%，而农业增加值的增长速度仅为2.9%。近年来，我国政府逐渐调整国民收入分配格局和财政支出结构，不断加大各级财政对农业和农村经济发展的支持力度。例如，2004年，国家实施了对种粮农民的直接补贴、良种补贴、农机具购置补贴、减免农业税等一系列惠农政策。但是，由于受到耕地资源有限和农业人口众多的客观约束，实施补贴政策仍不能有效地遏制城乡居民收入差距扩大的

趋势，城乡居民收入之比由 1978 年的 2.6:1 扩大到 2005 年的 3.22:1。城乡经济发展的不协调仍是当前我国经济和社会发展的主要矛盾。市场经济是一种效率经济，在 WTO《农业协议》政策空间和国家财力有限性的双重约束下，如何完善财政农业支持体系，提高财政农业支持效率是我国财政支农政策改革和支持资金管理工作中面临的主要问题。

本书在详尽阐述财政农业支持的理论依据和我国财政农业支持客观必然性的基础上，首先运用趋势分析方法、计量经济学分析方法以及比较研究方法对改革开放以后我国财政农业支持规模、支持方式和支持效率进行了实证分析；其次，进一步运用相关的经济学理论对影响我国政府财政农业支持行为和支持效率的制度因素和利益相关者行为因素进行了经济学分析；最后得出本书的结论，并针对我国政府财政农业支持行为和支持效率方面存在的问题提出了可操作性的改进建议。

本研究的特色在于突破了传统狭义的财政农业支出范畴，对广义财政农业支持资金的配置效率、使用效率和管理效率采用实证分析和规范分析的方法进行了系统的研究。在研究内容方面：一是将财政农业支持划分为投入性支持和补贴性支持，分别进行效率研究；二是把制度安排作为影响财政农业支持行为和支持效率的主要

因素加以研究；三是对财政农业支持效率评估的必要性和评估方法进行了探讨。在研究方法方面：分别运用计量经济学分析方法和制度分析方法，对我国财政农业支持资金的使用效率和管理效率进行了研究。形成的主要研究结论，可以为各级政府部门制定科学的财政农业支持政策和有效的财政支农资金监管政策提供重要参考。

随着国家财力的增强和社会主义新农村建设战略的实施，国家财政对农业的支持力度也会逐年加大，支持政策也在进行不断的调整，因此，对各项支农政策及其效率方面存在问题的研究也应该逐渐深入并具有连续性。由于研究水平和时间的限制，本书中关于财政支农效率评估方面的研究还不够深入，仍有许多问题需要进一步探索。尽管如此，《我国财政农业支持及其效率研究》仍是一部难得的具有重要理论参考价值和政策研究参考价值的学术专著。我愿意为之作序，并企盼广大读者不吝赐教，以便作者能够在以后的研究中加以弥补和完善。

农业部财务司

王正谱

2007年3月10日

序 二

“我国财政农业支持及其效率研究”，是沈淑霞同志在中国农业大学攻读博士学位的论文选题。这期间，她不仅以优异成绩顺利完成了博士学位所要求的全部课程，而且紧密结合课程学习和论文工作，完成了大量的相关科研任务，并提出了一系列创新性见解。获得博士学位回到北华大学经济管理学院从事教学和科研工作后，她继续围绕该选题进行了相应的科研立项，重点对2004年后我国新出台的财政农业支持政策及其效率等，进行了追踪调查和拓展研究，形成了若干有重要价值的研究成果。本书就是她修改完善博士论文、进行大量后续研究后形成的重要成果之一。

就国际经验看，农业是国民经济的基础，财政支持是各国政府对本国农业进行宏观调控和保护的重要手段。就我国实践讲，发展农业“一靠政策，二靠科技，三靠投入”，但无论政策、科技还是投入，最终都离不开国家财政的支持。计划经济体制下，我国长期实行“工业优先”的国民经济发展战略，国家财政对农业的支持力度与农业在国民经济发展中的重要作用相比极不相称，这导致农业和农村经济发展滞后，进而制约了整个国民经

济的快速健康发展。社会主义市场经济体制下，我国工业和城市经济发展日新月异，农业和农村发展却相对缓慢，引致城乡二元经济结构矛盾日益突出，“三农”问题也就成为各级政府和农业经济理论研究人员关注的焦点。

1998 年我国实施积极财政政策以来，逐年增强对农业的财政支持力度，特别是加大了对农业基础设施建设等方面的投入力度。2004 年，为稳定粮食产量和增加农民收入，国家对财政支农政策进行了重大调整，实施了对种粮农民进行直接补贴、良种补贴、农机具购置补贴和农业生产资料综合补贴等一系列惠农政策，中央财政共投入资金 450 亿元左右。2006 年，中央财政用于“三农”的支出进一步增加到 3 397 亿元，又在全国范围内取消了农业税和农林特产税，财政支农资金发挥了重要的导向功能，为提高农业综合生产能力做出了重大贡献。但随着财政支农投入规模的扩大，支农资金在使用和管理方面存在的问题也逐渐显露，一些重投入、轻管理、使用效率偏低、损失浪费等问题也时有发生。如何完善财政农业支持体系，建立健全有效的支出监管制度，提高各项财政支农资金的使用效率，充分发挥财政资金的导向作用，已成为我国财政农业支持政策改革和支农资金管理的重中之重。

近年来，不少学者对我国财政资金规模和效率等已有相关研究和探讨，较多关注于政策层面；但将制度作

为政策效率的影响因素以及对支持政策效率评估进行专门研究，则明显不足。本书把制度因素作为影响财政农业支持行为和支持效率的主要因素，选题新颖，符合我国宏观农业发展政策和市场经济条件下国家财政农业支持政策改革的目标要求；运用制度经济学和委托代理理论对其进行深入专门研究，以及对财政支持效率评估的必要性和评估方法进行的创新性探讨，研究内容丰富，重点突出；对财政农业投入性支持的规模效率、结构效率和资金使用效率的实证分析，具有很强的说服力和应用价值；对当前我国财政支农资金预算管理体制方面存在的问题以及资金使用效率低下原因的制度分析和经济学分析，具有一定的理论深度；研究结论和提出的政策建议，具有重要的学术参考价值和政策指导意义。

本书中对计量经济模型的运用范围还可以进一步扩展。该书的研究方法和研究结论对于有关学者从事相关领域的学术研究和政府部门制定财政农业支持政策和支农资金监管政策，具有一定的参考价值。希望本书的出版能引起决策制订者、学术界、实际工作者等更广泛的关注和更深入的研究，为发展现代农业、建设社会主义新农村、建设和谐社会，做出更大的贡献。

中国农科院农业经济与发展研究所所长、教授、博士生导师



2007年3月9日

· 3 ·

内 容 提 要

农业是公益性较强的特殊产业,无论是发达国家还是发展中国家,农业始终受到政府的干预和扶持。财政支持作为政府调控和保护农业的核心措施,在市场经济和 WTO《农业协议》政策空间的双重约束下,其支持水平、支持方式和支持效率日益受到各国政府和有关研究人员的关注。

市场经济是一种效率经济。提高财政支出效率是市场经济条件下转变政府职能的客观需要,也是我国财政体制改革的主要目标。财政农业支持是政府公共支出政策的重要内容,如何在国家财力有限性的客观约束下,完善财政农业支持体系,提高财政农业支持效率是我国财政农业支持政策改革和支持资金管理工作中面临的主要问题。

本书在详尽阐述财政农业支持的理论依据和我国财政农业支持客观必然性的基础上,首先运用趋势分析方法、计量经济学分析方法以及比较研究方法对改革开放以后我国财政农业支持规模、支持方式和支持效率进行了实证分析;然后,进一步运用相关的经济学理论对影响我国政府财政农业支持行为和支持效率的制度因素和利益相关者行为因素进行了经济学分析。研究的主要目的是,针对我国政府财政农业支持行为和支持效率方面存在的问题提出改进建议,并希望对进一步完善财政农业支持体系和财政农业支出管理制度有所启发。

研究表明,政府作为投资主体,为提供农业公共产品和服务而对农业领域进行的投入性支持是当前我国财政农业支持的主导方式;而政府通过辅助性支出形式向农业生产、流通、贸易活动或某些居民提供的补贴性支持仍属于财政农业支持的辅助方式。

就国家现有财力而言,我国财政农业投入性支持的绝对规模和相对规模均处于正常水平,强调支持总额的稳定增长比单纯强调扩大支持的相对规模更具有现实意义。从长远看,投入性支持绝对规模的稳定增长和相对规模的动态下降是一种必然趋势。

支持资金使用结构不尽合理，以及现行财政支出管理制度方面的诸多弊端是财政农业投入性支持资金使用效率低下的主要原因。

直接收入补贴方式比流通领域的价格支持方式更符合效率原则，而且能够更直接地增加农民收入。但我国不具备通过大规模的直接补贴来提高全体农民收入的条件，所以，直接收入补贴不可能成为我国财政农业支持的主导方式。

对财政农业支持进行效率评估是提高财政农业支出决策和监督管理工作效率的客观要求。尽管各种评估方法都存在一定的局限性，但随着财政支出管理制度的逐渐完善，仍然有借鉴和运用的价值。

本书最后就如何完善我国财政农业支持体系和提高财政农业支持效率提出了相应的政策建议。

Abstract

As a special sector with more public interests, agriculture has been intervened and supported by governments both in developing countries and developed countries. As a core measure for government's adjusting and protecting agriculture in market economy, fiscal agricultural support levels, support patterns and support efficiency have been paid much attention by governments and relevant researchers in different countries.

Market economy is a kind of efficient economy. Raising fiscal expenditure efficiency is an objective demand for changing government's function in market economy, and it is also the main aim of China fiscal system reform. Fiscal agricultural support is an important content of government's public expenditure policy. Restrained by fiscal resources, how to perfect fiscal agricultural support system and to raise fiscal agricultural support efficiency is the main problem that must be resolved for reforming China fiscal agricultural support policy and perfecting support fund management.

Based on elaborating the theoretical basis of fiscal agricultural support and its objective necessity in China, firstly, this book gives some positive analyses on China fiscal agricultural support size, support patterns and support efficiency since reforming and opening to outside by trend analysis method, econometric analysis method and comparative research method. Then relative economy theories are introduced to give a further analysis on institution factors and behavior fac-

tors of interested parties, which impact on government's fiscal agricultural support action and support efficiency. The main purpose of this dissertation is to present some improving suggestions according to the problems existing in China fiscal agricultural support action and support efficiency and to hope having some enlightenment for perfecting China fiscal agricultural support system and fiscal expenditure management rules.

This study shows that public investment in agriculture to supply agricultural public goods and services is the dominant pattern of China fiscal agricultural support, but the subsidiary support which is supplied to agricultural production, circulation, trade activities or some residents by government is still subsidiary pattern of agricultural support.

As far as China current fiscal resources, absolute scale and relative scale of public agricultural support are all in normal level, so it has more practical significance to stress on steady increasing of aggregate support than to stress on enlarging the relative scale of agricultural support. In the long run, it is inevitable that aggregate fiscal agricultural support increases steadily and relative scale decreases gradually.

That spending structure of support funds is not reasonable and fiscal expenditure management rules has many abuses is the main reason why fiscal public agricultural funds are not used efficiently.

Direct income subsidy pattern is better in accord with efficiency principles than price support pattern in circulation field, and it can raise peasants' revenue directly, however, direct income subsidy can't become the dominant pattern of China fiscal agricultural support, because there are not enough fiscal funds to raise all peasants' revenue.

Making efficiency evaluation on fiscal agricultural support is an objective demand for raising working efficiency of agricultural expendi-

ture decision and supervision management. Each evaluation method has its own shortcomings, but it is valuable to use with perfecting of fiscal expenditure management rules.

Finally, some relevant policy implications are suggested to perfect China fiscal agricultural support system and improving fiscal agricultural support efficiency.

目 录

序一

序二

内容提要

Abstract

第1章 导 论

1.1	研究背景和研究目的	1
1.1.1	研究背景	1
1.1.2	研究目的	5
1.2	国内外相关研究评述	6
1.2.1	国外相关研究评述	6
1.2.2	国内相关研究评述	9
1.3	有关概念和研究范围的界定	14
1.3.1	有关概念的界定	14
1.3.2	研究范围的界定	19
1.3.3	资料来源说明	19
1.4	研究方法和研究的基本框架	20
1.4.1	研究方法	20
1.4.2	研究的基本框架	21
1.5	研究的创新说明	23

第2章 财政农业支持的理论依据和客观必然性

2.1	市场失灵与国家干预经济的理论	24
2.1.1	市场失灵理论	24
2.1.2	国家干预经济理论	26